

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 4 februari 1998^{*}

I mål T-94/95,

Jean-Pierre Landuyt, Grisolles (Frankrike), företrädd av advokaten Jean-François Le Petit, Paris, delgivningsadress: advokatbyrå Aloyse May, 31, Grand-rue, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Gérard Rozet, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Republiken Frankrike, företrädd ursprungligen av Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Frédéric Pascal, chargé de mission, vid samma avdelning, senare av Kareen Rispail-Bellanger, sous-directeur, vid samma avdelning, och Frédéric Pascal, samtliga i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

intervenient,

^{*} Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om dels ogiltigförklaring av ett beslut av Office national inter-professionnel du lait et des produits laitiers av den 20 januari 1995 varigenom sökanden uteslöts från rätten till det ersättningsanbud som föreskrivs i rådets förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ersättningsanbud till vissa producenter av mjölk eller mjölkprodukter som tillfälligt har hindrats från att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6), dels att kommissionen skall förpliktas att ersätta den skada som orsakats på grund av detta beslut,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Saggio samt domarna V. Tiili och R. M. Moura Ramos,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 21 oktober 1997,

följande

Dom

Bakgrund och tillämpliga bestämmelser

- 1 Sökanden, som är mjölkproducent, brukar sin jord inom ramen för en jordbruks-sammanslutning för gemensam drift som han bildat tillsammans med Bernard Laga. Han hade i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 1078/77 av den 17 maj 1977 om införande av ett bidragssystem för avstående från saluförande av mjölk

och mjölkprodukter och för omställning av mjölkkobesättningar (EGT L 131, s. 1; svensk specialutgåva, område 3, volym 8, s. 215, nedan kallad förordning nr 1078/77) undertecknat ett åtagande att avstå från att saluföra mjölk, vilket löpte ut den 1 juli 1985.

2 Rådet antog under tiden, den 31 mars 1984, förordning (EEG) nr 857/84 om allmänna tillämpningsföreskrifter för den avgift som avses i artikel 5c i förordning (EEG) nr 804/68 inom sektorn för mjölk och mjölkprodukter (EGT L 90, s. 13, nedan kallad förordning nr 857/84). Denna avgift skulle betalas av de producenter som överskred en referenskvantitet som fastställdes på grundval av den mjölkproduktion som levererades under ett referensår.

3 Eftersom förordning nr 857/84 ursprungligen inte innehöll någon särskild bestämmelse om tilldelning av en referenskvantitet till producenter som, i likhet med sökanden, i enlighet med ett åtagande att avstå från att saluföra med stöd av förordning nr 1078/77, inte hade levererat mjölk under referensåret, ogiltigförklarades den delvis genom två domar meddelade av domstolen den 28 april 1988 i mål 120/86, Mulder (REG 1988, s. 2321), och i mål 170/86, Von Deetzen (REG 1988, s. 2355).

4 Rådet antog till följd av dessa domar förordning (EEG) nr 764/89 av den 20 mars 1989 (EGT L 84, s. 2, nedan kallad förordning nr 764/89) och sedan förordning (EEG) nr 1639/91 av den 13 juni 1991 (EGT L 150, s. 35, nedan kallad förordning nr 1639/91), vilka bådadera ändrade förordning nr 857/84. Dessa bestämmelser föreskrev att en så kallad "särskild" referenskvantitet skulle tilldelas de producenter som inte hade levererat mjölk under referensåret. Denna referenskvantitet beviljades inledningsvis tillfälligt men blev slutgiltig efter det att vissa villkor hade kontrollerats.

5 Gemenskapen ålades genom domstolens dom av den 19 maj 1992 i de förenade målen C-104/89 och C-37/90, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (REG 1992, s. I-3061; svensk specialutgåva, häfte 12), att ersätta de skador som sökandena lidit på grund av tillämpningen av förordning nr 857/84.

- 6 Rådet antog till följd av denna dom förordning (EEG) nr 2187/93 av den 22 juli 1993 om ersättningsanbud till vissa producenter av mjölk eller mjölkprodukter som tillfälligt har hindrats från att utöva sin verksamhet (EGT L 196, s. 6, nedan kallad förordning nr 2187/93).
- 7 Artikel 1 i denna förordning föreskriver att en ersättning skall utbetalas till de producenter som har orsakats skada till följd av att de på grund av åtaganden i enlighet med förordning nr 1078/77 inte har kunnat leverera eller sälja mjölk under referensåret.
- 8 Artikel 2 föreskriver att ansökan om ersättning skall godkännas när den inlämnats av en producent som har tilldelats en särskild slutgiltig referenskvantitet med stöd av förordning nr 764/89 eller förordning nr 1639/91.
- 9 Dess artikel 14 föreskriver att den behöriga nationella myndigheten skall lämna de berörda producenterna ett ersättningsanbud för rådets och kommissionens räkning och i deras namn.
- 10 Genom beslut av den 31 augusti 1989 utfärdat av prefektet i Aisne tilldelades sökanden en särskild tillfällig referenskvantitet. Genom prefektets beslut av den 8 november 1991 blev denna särskilda tillfälliga referenskvantitet slutgiltig från och med den 30 mars 1991.
- 11 Den 10 och den 11 mars 1994 genomförde Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (nedan kallad Onilait) en kontroll vid sökandens anläggning. Onilait slöt sig till att sökanden inte hade återupptagit mjölkproduktionen personligen, vilket stod i strid med bestämmelserna i artikel 3a.3 i förordning nr 857/84.

- 12 Chefen för Onilait underrättade sökanden genom en skrivelse av den 20 januari 1995 om att den särskilda referenskvantitet som hade tilldelats honom inte kunde anses vara slutgiltig och att Onilait följaktligen inte skulle kunna betala den ersättning som föreskrevs i förordning nr 2187/93, utan att det påverkade den indragning av denna referenskvantitet som han skulle delges senare.
- 13 Chefen för Onilait beslutade den 6 mars 1995 att dra in den särskilda slutgiltiga referenskvantitet som hade tilldelats sökanden.

Förfarande och parternas yrkanden

- 14 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 17 mars 1995, har sökanden med stöd av artiklarna 173, 178 och 215 andra stycket i EG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av beslutet i skrivelsen av den 20 januari 1995 från chefen för Onilait och om att Onilait skall förpliktas att utge skadestånd enligt förordning nr 2187/93 jämte 8 procents ränta från och med den 19 maj 1992, betala 50 000 FF som ersättning för kostnader som vanligtvis inte ersätts samt att ersätta rättegångskostnaderna. Ansökan riktades mot Onilait som "ombud för de europeiska institutionerna, särskilt kommissionen". Sökanden inlämnade i sitt svar av den 30 mars 1995 på en skrivelse från kansliet av samma dag en ändrad ansökan som nu riktades mot kommissionen.
- 15 Genom en handling, som inkom till förstainstansrättens kansli den 9 juni 1995, framförde kommissionen en invändning om rättegångshinder över vilken sökanden yttrade sig den 28 augusti 1995.
- 16 Republiken Frankrike begärde den 10 oktober 1995 att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.

- 17 Ordföranden på förstainstansrättens första avdelning biföll denna begäran genom beslut av den 29 november 1995.
- 18 Förstainstansrätten beslutade samma dag att avgöra invändningen om rättegångshinder tillsammans med sakfrågan.
- 19 Intervenienten inkom med ett yttrande den 9 april 1996.
- 20 Det skriftliga förfarandet avslutades den 31 maj 1996 genom att dupliken inlämnades.
- 21 Parterna utvecklade sin talan och svarade på frågor från förstainstansrätten vid offentligt sammanträde den 21 oktober 1997.
- 22 Sökanden har i sin ansökan yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara beslutet i skrivelsen av den 20 januari 1995 från chefen för Onilait,

— förplikta kommissionen att utge skadestånd enligt förordning nr 2187/93 jämte 8 procents ränta från och med den 19 maj 1992,

— förplikta kommissionen att betala 50 000 FF för kostnader som vanligtvis inte ersätts, samt

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Sökanden har i sin replik vidhållit sina yrkanden och yrkat att Onilait följaktligen skall rikta ett ersättningsanbud till honom i enlighet med artiklarna 10 och 14 i förordning nr 2187/93. Sökanden har i andra hand yrkat ersättning om 1 220 634,30 FF med stöd av artikel 215 i fördraget.

24 Kommissionen, som är svarande, har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa och i andra hand ogilla talan om ogiltigförklaring,

— avvisa och i andra hand ogilla skadeståndstalan, samt

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Den franska regeringen, som är intervenient, har yrkat att förstainstansrätten skall bifalla kommissionens yrkanden om att talan om ogiltigförklaring och skadestånd skall ogillas.

Yrkandet om ogiltigförklaring

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 26 Kommissionen har för det första stött sin invändning om rättegångshinder på att ansökan inte uppfyller de villkor som anges i artikel 19 i domstolens EG-stadga och i artikel 44.1 c i förstainstansrättens rättegångsregler, eftersom det inte är möjligt att utpeka sökandens grunder. Kommissionen anser följaktligen att den inte kan försvara sig.
- 27 Svaranden har för det andra hävdats att om talan tolkas så, att den skulle avse ogiltigförklaring av den kontroll som Onilait genomförde vid sökandens anläggning eller av det beslut varigenom den särskilda referenskvantitet som hade tilldelats sökanden drogs in, skall den avvisas, eftersom den riktas mot nationella myndigheters åtgärder inom ramen för deras sedvanliga och traditionella verksamhet avseende genomförande av gemenskapsbestämmelser som är tillämpliga på mjölkproducenter.
- 28 I motsats till vad sökanden har hävdats har åtgärderna i fråga inte endast varit åtgärder varigenom beslutet att inte ge tillgång till anbudet förbereddes. Detta påstående tar inte hänsyn till den omfattande behörighet som medlemsstaterna har när de skall genomföra och kontrollera gemenskapslagstiftningen och som i det föreliggande fallet bekräftas av de franska myndigheternas rundskrivelse om grunderna för genomförande av regelverket om systemet för mjölkkvoter. Den domstol som skall bedöma sådana åtgärder är således enligt kommissionen den nationella domstolen.
- 29 Sökanden har i sitt svar på den första invändningen om rättegångshinder mot yrkandet om ogiltigförklaring som framförts av kommissionen hävdats att ansökan innehåller samtliga nödvändiga omständigheter.

- 30 I fråga om den andra invändningen om rättegångshinder har sökanden påstått att den kritiserade åtgärden är en åtgärd vidtagen av Onilait som har handlat som ett ombud för kommissionen. I motsats till vad kommissionen har påstått har de kontroller som Onilait har genomfört — även om det skett inom ramen för nationell rätt — utgjort förberedande åtgärder avseende ett beslut som har fattats av denna organisation i dess egenskap av ombud för kommissionen. Förstainstansrätten har följaktligen behörighet att kontrollera sådana åtgärder.
- 31 Sökanden anser att han har uppfyllt de tre villkor som uppställts för tilldelning av en ersättning inom ramen för förordning nr 2187/93. Det har inte bestridits att han har levererat mjölk till mejeriet, att mjölken har uppsamlats vid jordbruksföretaget och att detta företag hade samtliga anläggningar som behövdes för denna produktion. Onilait kunde följaktligen till följd av sin kontroll den 10 och den 11 mars 1994 inte kritisera sökanden för att inte personligen ha återupptagit driften, vid äventyr av att annars lägga till villkor i förordning nr 2187/93 som inte ingår i den.
- 32 Kontrollen i fråga har således inte varit sådan att det därav har framgått att sökanden har åsidosatt sina skyldigheter, vilket innebär att den kritiserade rättsakten innehåller ett faktiskt fel.

Förstainstansrättens bedömning

- 33 Av en fast rättspraxis framgår att reglerna om gemenskapens respektive medlemsstaternas behörighet medför att det ankommer på de sistnämnda att säkerställa att gemenskapens regelverk genomförs inom deras territorium, bland annat i fråga om gemensam jordbrukspolitik (domstolens dom av den 7 juli 1987 i de förenade målen 89/86 och 91/86, *Étoile Commerciale* och *CNTA* mot kommissionen, REG 1987, s. 3005, punkt 11, och förstainstansrättens beslut av den 21 oktober 1993 i mål T-492/93 och T-492/93 R, *Nutral* mot kommissionen, REG 1993, s. II-1023, punkt 26). De åtgärder som nationella myndigheter vidtar inom ramen för genomförandet av den sistnämnda politiken kontrolleras således vanligtvis av nationella domstolar.

- 34 I det föreliggande fallet ger det ersättningssystem som har genomförts genom förordning nr 2187/93 de nationella myndigheterna befogenhet att till producenter rikta ersättningsanbud i rådets och kommissionens namn och för deras räkning (se tionde övervägandet och artikel 14 i förordningen).
- 35 Enligt artikel 2 i förordning nr 2187/93 kan endast de producenter som har beviljats en särskild slutgiltig referenskvantitet få tillgång till ett ersättningsanbud. I enlighet med förordning nr 857/84, i dess lydelse enligt förordningarna nr 764/89 och nr 1639/91, är tilldelningen av särskilda slutgiltiga referenskvantiteter beroende av att mjölkproduktionen faktiskt återupptas.
- 36 Av detta följer således att befogenheten, som enligt förordning nr 2187/93 tillkommer nationella myndigheter, att till varje producent rikta ett ersättningsanbud i rådets och kommissionens namn och för deras räkning (se ovan punkt 9) i sig är nära förknippad med att mottagaren av anbudet faktiskt återupptar mjölkproduktionen.
- 37 Om mjölkproduktionen inte har återupptagits saknas det väsentliga villkor som uppställs i förordning nr 2187/93 för att ett ersättningsanbud skall lämnas.
- 38 Enligt den tillämpliga lagstiftningen skall den omständigheten att produktionen har återupptagits kontrolleras av samma nationella myndighet som skall lämna ersättningsanbudet (se artikel 3a.3 i förordning nr 857/84, som tillagts genom förordning nr 764/89 och ändrats genom förordning nr 1639/91).

- 39 Åtgärder som innebär att det fastställs att produktionen inte har återupptagits och åtgärder som följaktligen medför att en särskild slutgiltig referenskvantitet inte beviljas skall således kontrolleras av nationella domstolar (förstainstansrättens dom av den 11 juli 1996 i mål T-271/94, Branco mot kommissionen, REG 1996, s. II-749, punkt 53). Sökanden har för övrigt faktiskt inför den nationella domstolen väckt talan mot åtgärden att återta den särskilda slutgiltiga referenskvantiteten samt mot de konstateranden som gjordes vid kontrollen av hans jordbruksföretag.
- 40 Det skall konstateras att sökanden har begränsat sig till att hävda att den kritiserade åtgärden, det vill säga de nationella myndigheternas vägran att upprätta ett ersättningsanbud, är följden av ett fel som begåtts vid den kontroll av hans jordbruksföretag som genomfördes av samma myndigheter. Han har således inte åberopat någon annan grund för ogiltigförklaring än den som rör kontrollen av att produktionen har återupptagits.
- 41 Under dessa omständigheter riktas yrkandet om ogiltigförklaring huvudsakligen mot de konstateranden som gjordes vid det kontrollbesök som de nationella myndigheterna gjorde. Det syftar således till att ifrågasätta giltigheten av ett beslut som har fattats av de nationella organ som har i uppdrag att vidta vissa åtgärder inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken (se i detta avseende, beträffande skadeståndstalan, domstolens dom av den 2 mars 1978 i de förenade målen 12/77, 18/77 och 21/77, Debayer m. fl. mot kommissionen, REG 1978, s. 553, punkt 25).
- 42 Av detta följer att förstainstansrätten saknar behörighet att kontrollera lagligheten av den åtgärd mot vilken yrkandet om ogiltigförklaring i huvudsak riktas.
- 43 Yrkandet skall följaktligen avvisas.

Skadeståndsyrkandena

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 44 Kommissionen anser att skadeståndsyrkandena i ansökan skall avvisas, eftersom det i själva verket syftar till att uppnå samma syfte som det som eftersträvas genom yrkandet om ogiltigförklaring (förstainstansrättens dom av den 15 mars 1995 i mål T-514/93, Cobrecaf m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-621). Kommissionen har gjort gällande att skadeståndsyrkandena även skall avvisas, eftersom det inte stöds av omständigheter som är nödvändiga för detta. Ansökan gör det i synnerhet inte möjligt att utlägga de grunder som har åberopats i detta avseende, vilket hindrar kommissionen från att försvara sina intressen. Även efter det att den påstådda skadan har angetts till sitt belopp i repliken, har sökanden inte riktat någon anmärkning mot kommissionen.
- 45 Sökanden har för det första hävdats att den omständigheten att begäran om ogiltigförklaring inte kan prövas i sak inte medför att begäran om skadestånd skall avvisas. Han anser för det andra att ansökan innehåller samtliga omständigheter som är nödvändiga och att kommissionen inte kan klandra honom på denna punkt då den har tillgång till mer konkreta uppgifter som han själv inte känner till, såsom det skadeståndsbelopp som han har rätt till. Han har i repliken beräknat den ersättning som han påstår sig ha rätt till med stöd av förordning nr 2187/93.

Förstainstansrättens bedömning

- 46 Förstainstansrätten konstaterar inledningsvis att sökanden genom sitt ansvarsyrkande har yrkat betalning av ett skadestånd som enligt hans uppfattning borde ha varit föremål för det ersättningsanbud som Onilait vägrade göra. Sökanden har nämligen yrkat att denna myndighet skall rikta ett ersättningsanbud till honom i

enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 10 och 14 i förordning nr 2187/93 och har i andra hand uttryckt sin begäran om ersättning i siffror med hänvisning till en ersättning beräknad på grundval av förordning nr 2187/93.

- 47 Såsom har konstaterats ovan (punkt 37—40), utgjorde vägran att rikta ett ersättningsanbud till sökanden, vilken skall tillräknas svaranden under de omständigheter som föreskrivs i förordning nr 2187/93, följderna av kontroller som gjorts av de nationella myndigheterna. Eftersom begäran om ersättning grundas på ett påstående om oriktiga konstateranden i samband med dessa kontroller, härrör den skada som sökanden har yrkat ersättning för således från en åtgärd som de nationella myndigheterna har vidtagit vid utövandet av sin egen behörighet. Av detta följer att villkoren enligt artikel 178 och artikel 215 andra stycket i fördraget för att förstainstansrätten skall behandla ärendet inte är uppfyllda. Dessa bestämmelser ger endast gemenskapens domstolar behörighet att utdöma ersättning för de skador som gemenskapens institutioner eller dessas anställda orsakar under tjänsteutövning. De skador som nationella myndigheter orsakar kan således inte ge upphov till ansvar för gemenskapen och det är endast de nationella domstolarna som är behöriga att säkerställa att dessa skador eventuellt ersätts (se bland annat förstainstansrättens dom av den 14 september 1995 i mål T-571/93, Lefebvre m. fl. mot kommissionen, REG 1995, s. II-2379, punkt 65; se även domstolens dom av den 12 december 1979 i mål 12/79, Wagner Agrarhandel mot kommissionen, REG 1979, s. 3657, punkt 10, och av den 26 februari 1986 i mål 175/84, Krohn mot kommissionen, REG 1986, s. 753, punkt 18, svensk specialutgåva, häfte 8).

- 48 Det skall dessutom erinras om att det följer av en fast rättspraxis att även om en talan om ogiltigförklaring och en skadeståndstalan utgör två självständiga talan och även om en avvisning av en talan om ogiltigförklaring i princip inte medför att en talan om ersättning för skador som påstås ha orsakats av den kritiserade åtgärden skall avvisas, medför den omständigheten att talan om ogiltigförklaring avvisas att även skadeståndstalan skall avvisas när denna i själva verket syftar till att undanröja ett individuellt beslut och skulle, om den bifölls, få till följd att upphäva detta besluts rättsliga verkan (se bland annat domen i det ovannämnda målet Cobrecaf m. fl. mot kommissionen, punkterna 58 och 59).

- 49 I det föreliggande fallet skall det konstateras att ersättningsyrkandet syftar till att svaranden skall förpliktas att utge den ersättning som han förvägrats genom det kritiserade beslutet. Det skulle således leda till att det resultat uppnåddes som beslutet just avsåg att förhindra och som sökanden har försökt uppnå genom sitt yrkande om ogiltigförklaring.
- 50 Under dessa omständigheter skall skadeståndsyckandet avvisas.
- 51 Sökandens yrkande om att svaranden skall förpliktas att betala 50 000 FF för ”kostnader som vanligtvis inte ersätts” stöds inte på några faktiska och rättsliga omständigheter — såsom krävs i artikel 44.1 i rättegångsreglerna — vilka gör det möjligt för förstainstansrätten att besluta om en sådan begäran. Även detta yrkande skall följaktligen avvisas.

Rättegångskostnader

- 52 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom sökandens yrkanden har avvisats, skall han förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med kommissionens yrkande.
- 53 I enlighet med artikel 87.4 i rättegångsreglerna skall intervenienten Republiken Frankrike bära sin rättegångskostnad.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

- 1) **Talan avvisas.**
- 2) **Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Intervenienten skall bära sin rättegångskostnad.**

Saggio

Tiili

Moura Ramos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 4 februari 1998.

H. Jung

Justitiesekreterare

A. Saggio

Ordförande